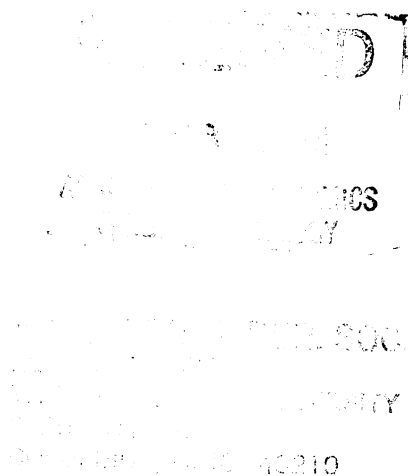


**LOS SERVICIOS FINANCIEROS RURALES
COMO FACTOR DE DESARROLLO**

por

Claudio González Vega

Diciembre 1989



Agricultural Finance Program
Department of Agricultural Economics
and
Rural Sociology
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210

Abstract

This paper examines the role of financial services in rural development. It first discusses four reasons for the recent interest in financial markets: inflation, foreign debt, urban bias, and the deficiencies of traditional agricultural credit programs. The conceptual framework for the design of these programs is then evaluated. Lack of institutional viability, borrower domination, mistrust of the market, and savings pessimism are examined in this connection. The contributions of finance to development are explored in terms of access, transfers of purchasing power, quality of services, and transaction costs. The elements of Ohio State's new vision are highlighted, and the promotion of rural financial markets examined in terms of environment, policies, institutions, and technologies.

LOS SERVICIOS FINANCIEROS RURALES COMO FACTOR DE DESARROLLO*

Claudio González Vega**

I. Introducción

Tanto a nivel teórico, como en la práctica bancaria y en la conducción de la política económica, ha surgido un creciente interés por entender el papel del sistema financiero en el crecimiento económico de las áreas rurales de los países en desarrollo. Este mayor interés ha estado acompañado por el perfeccionamiento de un nuevo marco conceptual y por la evaluación de la experiencia acumulada en muchos países. Esto ha permitido no sólo analizar mejor en qué consisten las contribuciones del sistema financiero al desarrollo rural, sino también formular nuevas políticas y procedimientos, que permitan aprovechar esas contribuciones al máximo. ^{1/}

Esta mayor preocupación por el papel de las finanzas rurales ha reflejado cuatro circunstancias comparativamente recientes:

- (a) primero, la aceleración de la inflación;
- (b) segundo, el peso creciente del endeudamiento externo;
- (c) tercero, el marcado sesgo urbano que el desarrollo del sistema financiero ha tenido en muchos países en desarrollo; y
- (d) cuarto, las deficiencias, cada vez más notorias, de los programas tradicionales de crédito agropecuario.

La más alarmante de estas circunstancias ha sido la inflación, consecuencia, en la mayoría de los países, de una expansión nominal demasiado rápida del crédito interno y, por lo tanto, de la oferta monetaria en comparación con la demanda de dinero.

El crecimiento acelerado del crédito interno ha reflejado, a su vez, principalmente el financiamiento de los déficit del sector público. Con frecuencia, el crecimiento excesivo del crédito interno ha reflejado también cuantiosas transferencias cuasi-fiscales al sector privado y una multiplicidad de subsidios, incluyendo el subsidio al crédito.

En cualquier caso, al gravar directamente las tenencias por parte del público de los pasivos del sector financiero, el impuesto inflacionario ha sido el peor enemigo del desarrollo de este sector. Conforme se ha acelerado, la inflación ha destruido cada vez más rápidamente el sistema financiero de muchos países en desarrollo.

Por otra parte, el servicio de la deuda externa ha representado una porción creciente del déficit del sector público, ese déficit que hay que financiar con una acelerada expansión del crédito interno. Además, tanto la inflación como la demanda de divisas para atender el servicio de la deuda externa han ejercido presión hacia arriba sobre el tipo de cambio. Las expectativas de devaluación que han surgido como consecuencia también han perjudicado el funcionamiento del sistema financiero local.

La necesidad de controlar la inflación hace inevitable una reducción de la tasa de crecimiento nominal del crédito interno. Por otro lado, la necesidad de atender el servicio de la deuda externa compite con la posibilidad de financiar la inversión y la producción privada. Estas dos circunstancias han hecho ver, cada vez con mayor claridad, la importancia de la movilización de recursos internos y del papel del sistema financiero en la captación de depósitos del público.

En muchos países en desarrollo, la expansión del sistema financiero ha mostrado un marcado sesgo urbano. Este sesgo ha sido particularmente notorio en Honduras, donde la actividad financiera ha estado altamente concentrada en Tegucigalpa, San Pedro

de Sula y, en cierta medida, La Ceiba. Para el período 1978-1982, el 91 por ciento de todos los depósitos bancarios movilizados en el país, el 93 por ciento de todos los préstamos bancarios otorgados y más del 97 por ciento de los fondos de recursos externos o de redescuento del Banco Central estuvieron concentrados en esas tres ciudades. Esta concentración reflejó tanto la fragmentación de la economía hondureña, como la poca penetración del sistema financiero formal en las zonas rurales del país.^{2/}

Este generalizado sesgo urbano ha reflejado, entre otras cosas, las deficiencias de los programas tradicionales de crédito agropecuario. Estas deficiencias han implicado principalmente la falta de viabilidad de la mayoría de las instituciones financieras especializadas, tales como los bancos públicos de desarrollo agropecuario, creadas décadas atrás específicamente para atender las "necesidades de crédito" del sector agropecuario. Esta poca viabilidad se ha reflejado en una disminución sostenida de su importancia relativa dentro del sistema financiero, ya que estas instituciones no han logrado aumentar y, con frecuencia, ni siquiera sostener el flujo, en términos reales, de sus fondos prestables. Por el contrario, su capacidad de prestar se ha vuelto cada vez menor.

La capacidad de prestar de los bancos de desarrollo agropecuario ha disminuido porque no han protegido sus carteras del impacto de la inflación; porque no han recuperado vigorosamente sus préstamos, a fin de poder otorgar crédito nuevo; porque no han movilizado agresivamente recursos locales, para sí ampliar la gama de sus servicios; y porque, en vista de la mala calidad de sus servicios y de los elevados costos de transacciones le que imponen, han perdido el patrocinio de su clientela. Conforme sus debilidades institucionales se han ido haciendo cada día más evidentes, también han perdido el apoyo de los organismos internacionales, con lo que sus fondos prestables han

mermado considerablemente. Irónicamente, su falta de viabilidad ha sido en parte consecuencia de esta fuerte dependencia de fondos externos a la institución, ya sea fondos de las agencias internacionales, del Gobierno o del Banco Central.

Con esta dependencia financiera y en ausencia de una captación de depósitos del público, se ha dado una creciente intromisión política, en el sentido de que las decisiones de a quién prestarle, para qué prestar y en qué términos y condiciones prestar no las ha tomado autónomamente el intermediario financiero, sino que le han sido impuestas desde afuera por las fuentes externas de fondos. Los criterios usados no han sido necesariamente compatibles con la sobrevivencia de la institución.

II. Marco Conceptual Tradicional

Para entender estas deficiencias es necesario tener presente el marco conceptual que dió lugar a los programas tradicionales de crédito agropecuario. En primer lugar, el diseño de los bancos especializados de desarrollo agropecuario no tuvo como objetivo la viabilidad financiera de estas instituciones. No son de extrañar, por lo tanto, sus dificultades.

En particular, a la autonomía gerencial de estas instituciones no se le dió tanta importancia como a otros objetivos no financieros. Con estos bancos se buscaba el crecimiento de la producción agropecuaria o el desarrollo regional o la promoción y adopción de nueva tecnología o el apoyo a una reforma agraria. Nadie se preocupó mucho por su viabilidad institucional: los fondos disponibles eran aparentemente abundantes. Si se perdían, ya se irían reponiendo.

El crecimiento sano, la solidez de la institución financiera en sí misma no era un objetivo prioritario. Lo que se diseñó fue un instrumento para promover otros objetivos de desarrollo, aún si con eso se provocaban riesgos y costos excesivos para la institución. Sobrecargados en sus esfuerzos por alcanzar objetivos múltiples y con frecuencia inconsistentes, estos bancos se han visto sometidos a tensiones que los debilitan institucionalmente. Para sobrevivir, tendrán que enfatizar su papel como intermediarios financieros y aceptar el supuesto de que la prestación eficiente de servicios financieros es una contribución importante al desarrollo económico en sí misma. En lugar de intentar la promoción de la producción de un cultivo particular o la adopción de una práctica tecnológica específica, deberán reconocer que el papel de la intermediación financiera es precisamente aumentar la eficiencia mediante la reasignación de los recursos a través del mercado. Por eso, lo que importa es fortalecer la intermediación financiera misma.^{3/}

En segundo lugar, el diseño de los programas tradicionales de crédito agropecuario estuvo caracterizado por la dominación de la institución por los intereses de los deudores. Todos los procedimientos y prácticas operacionales fueron diseñados teniendo en cuenta los intereses de los deudores, no los intereses de los depositantes o los intereses de la institución misma. Así, se favoreció el desembolso rápido de los fondos, destinados a una clientela meta, escogida independientemente de si esa clientela tenía capacidad de pago suficiente o de si la recuperación de los fondos estaba garantizada.

En una institución dominada por los intereses de los depositantes, en cambio, los procedimientos y las prácticas utilizados buscan proteger los ahorros del depositante. En este caso, la capacidad de pago del deudor se toma mucho más en serio. En este caso, los procedimientos y esfuerzos de recuperación se enfatizan mucho más que el desem-

bolso rápido de los fondos. En este caso, la diversificación de la cartera se utiliza como un mecanismo para manejar el riesgo, en lugar de concentrarla en unos pocos cultivos o tipos de actividad.

Las instituciones de crédito dominadas por los intereses de los deudores se han caracterizado por la ausencia de un claro concepto de riesgo en sus operaciones. Han buscado, más bien, llevar los fondos a una clientela meta, para propósitos específicos, en lugar de evaluar la capacidad de pago de los deudores y el nivel de riesgo asumido en cada caso. En un intermediario dominado por los intereses de los depositantes, por otra parte, el manejo cuidadoso del riesgo es el componente más importante de la cultura organizacional.

En tercer lugar, los programas tradicionales de crédito han desconfiado del mercado y han minimizado el papel de las tasas de interés como un instrumento importante para la asignación de los recursos. Estos programas han preferido, más bien, la determinación administrativa de a quién y para qué prestar. Como han sido tan dependientes de fondos externos, estas decisiones les han sido impuestas, a su vez, desde afuera.

Los programas de crédito dirigido han desconfiado, además, de los agricultores mismos y han insistido en orientar rígidamente y en supervisar detalladamente el uso de los préstamos. Estos esfuerzos, a pesar de sus buenas intenciones, han producido resultados negativos inesperados. La intercambiabilidad de los fondos ha frustrado los intentos por controlar el uso marginal de los recursos, mientras que el racionamiento, necesario en vista del exceso de demanda, así como la supervisión excesiva han aumentado los costos de transacciones, tanto para el banco como para el deudor. Estos costos implícitos han sido especialmente elevados en el caso de los préstamos pequeños. Así, la

programación rígida del crédito, aunque usualmente infructuosa, ha resultado cara para todos.

En cuarto lugar, los bancos de desarrollo agropecuario han sido pesimistas en cuanto a las posibilidades de una exitosa movilización de depósitos locales. Han partido, más bien, del supuesto de que las unidades económicas rurales no ahorran, ni buscan convertir parte de sus activos en depósitos bancarios y que no reaccionan ante cambios en las tasas de interés y a otros incentivos económicos. Aquellos intermediarios que han enfatizado la movilización de ahorros han tenido mucho más éxito, sin embargo, que instituciones que han ignorado esta dimensión de la intermediación financiera y han descubierto que en las áreas rurales existe una elevada demanda por facilidades de depósito.

En ausencia de la movilización de depósitos, los bancos de desarrollo agropecuario han sido instituciones truncadas, incompletas y vulnerables. El banco ha constituido, más bien, un "embudo" para el fácil desembolso de fondos de organismos externos. Estos fondos han pasado, de arriba hacia abajo, por el banco, pero no lo han fortalecido. Cuando el desembolso ha sido rápido, ha sido motivo de celebración. La recuperación de los préstamos, en cambio, ha interesado menos. El deudor lo sabe y por eso no se ha preocupado por pagar con puntualidad. Así, la conexión con el cliente ha sido débil y la lealtad de éste limitada.

La falta de pago es una señal de que los deudores no tienen interés en la sobrevivencia de la institución. Más bien, toman los préstamos mientras los fondos están disponibles, sobre todo si se trata de crédito subsidiado, pero no se preocupan por el futuro de la institución, en cuya permanencia no tienen confianza. La morosidad debilita, a su debido tiempo, a la institución y confirma la predicción pesimista del cliente. El

banco cae presa de un círculo vicioso. El servicio puntual de los préstamos es, en cambio, un reconocimiento del valor para el cliente de su relación con el intermediario financiero. El incentivo más poderoso que tiene un deudor para pagar es la expectativa de un acceso continuo y confiable a servicios financieros valiosos.

En definitiva, el depositante es el mejor aliado de la institución financiera, porque al velar por la seguridad de su depósito también contribuye a proteger los intereses del intermediario. Lo que es clave es que esa movilización de depósitos sea voluntaria; que el cliente considere que las facilidades de depósito que se le ofrecen representan un servicio valioso y no una imposición, que simplemente aumenta el costo efectivo de los préstamos. Si el ahorro es forzado, en lugar de agradecer el servicio, el cliente resiente la imposición y busca sacar los fondos acumulados tan pronto como pueda (directamente o en la forma de un préstamo) y luego se desinteresa por sus cuentas, las que no muestran ningún movimiento. Lo que importa, por lo tanto, es la calidad del servicio prestado al cliente, que lo lleve a patrocinar a la institución, ya que ésta es la manera más sana para que el intermediario crezca.

III. Finanzas y Desarrollo

El punto de partida del análisis moderno es el reconocimiento de que el desempeño de los mercados financieros importa. La prestación eficiente de servicios financieros:

- (a) aumenta la productividad de los recursos disponibles; es decir, mejora la eficiencia con que se asignan los recursos;

- (b) aumenta los flujos de ahorro e inversión y, por lo tanto, contribuye a un mayor crecimiento económico;
- (c) favorece la estabilidad, al integrar mercados y ofrecer oportunidades para un mejor manejo del riesgo; y
- (d) puede mejorar la distribución del ingreso, al poner al alcance de quienes cuentan con pocos recursos propios, poder de compra para que puedan aprovechar sus oportunidades productivas, que de otra manera se desperdiciarían.

Desde luego, todo esto no ocurre automáticamente. Hay sistemas financieros exitosos y hay sistemas financieros que no se desempeñan bien.

Primero, el sistema financiero contribuye al desarrollo económico en la medida en que proporciona acceso a una amplia gama de servicios financieros para amplios segmentos de la población. Esta contribución depende de la prestación de una gama creciente de servicios, incluyendo tanto préstamos para distintos propósitos, como facilidades de depósito, de transferencia de fondos y de cambio de monedas, así como otros servicios especializados una vez que el mercado crece suficientemente. El acceso a los servicios financieros es muy costoso y difícil de proporcionar.

Con motivo de un estudio en más de cien países, en 1974 se estimó que sólo un 15 por ciento de los productores agropecuarios de América Latina y de Asia y sólo un 5 por ciento de los agricultores de África habían tenido acceso a fuentes institucionales de crédito.^{4/} Desde entonces algo se ha progresado, pero no mucho. Lo que sí se ha demostrado ampliamente es que existe una demanda elevada por facilidades de depósito, en vista de los requerimientos del manejo de liquidez y de acumulación de reservas de

toda unidad económica. Mientras que no todo productor necesita crédito, en todo momento, prácticamente todos demandan facilidades de depósito, todo el tiempo. Para abrir una cuenta de ahorros, el productor no tiene que demostrar que él es un sujeto de crédito. Además, el cliente es quien decide cuándo y por cuánto ha de hacer sus depósitos y retiros. El cliente es quien está en control de la situación. El banco, a su vez, tomará muy en cuenta este desempeño como depositante, cuando eventualmente reciba una solicitud de crédito. Un depósito representa, por lo tanto, la manera usual y más eficaz de iniciar una relación bancaria.

Segundo, el sistema financiero contribuye al desarrollo económico en la medida en que traslada volúmenes crecientes de poder de compra, desde depositantes con pocas oportunidades de inversión, hacia deudores con mejores opciones productivas. La contribución de la intermediación financiera al desarrollo económico es precisamente trasladar recursos desde donde son menos útiles, hacia donde pueden ser usados más rentablemente. De esta manera, los depósitos sustituyen usos poco atractivos de los fondos y los préstamos hacen posible usos mejores. Así, la productividad de los recursos mejora.

Esta intermediación es importante, porque no hay razón para suponer que quienes en un momento dado tengan capacidad de ahorrar, también posean las mejores oportunidades de inversión. Estos traslados de poder de compra a través de los intermediarios financieros hacen así posible la división del trabajo entre ahorrantes e inversionistas. En épocas de transformación estructural, la intermediación es particularmente crítica, porque en esos momentos se hace inevitable reasignar recursos, trasladando poder de compra desde sectores obsoletos, hacia otros cuya rentabilidad relativa refleje mejor las ventajas comparativas del país.

La medida en que la intermediación aumenta la eficiencia depende de la magnitud de los montos así canalizados. Lo que interesa es el monto real de los fondos canalizados, es decir, su poder de compra. Lo que importa no es cuántos millones de lempiras de crédito se otorgaron, sino cuánta semilla, cuánto fertilizante, cuántas cabezas de ganado se pueden comprar con ese crédito. Crear y conservar poder de compra tiene implicaciones tanto a nivel macroeconómico como a nivel del intermediario financiero.

A nivel macroeconómico, crear lempiras es muy fácil. Los lempiras se pueden emitir (imprimir) en el Banco Central. Crear crédito nominal es también fácil. Crear poder de compra, en cambio, es muy difícil. Para ello se necesita que la gente pueda y esté dispuesta a ahorrar. No sólo eso, sino que además se requiere que la gente esté dispuesta a colocar ese ahorro en el sistema financiero. En consecuencia, el poder de compra que se canalice a través del sistema financiero nacional aumentará sólo si el ingreso aumenta y sólo si las unidades económicas encuentran incentivos y oportunidades para ahorrar y para depositar. En conclusión, atraer al depositante es indispensable para que el sistema financiero pueda trasladar poder de compra de unidades superavitarias a unidades deficitarias. Esto presenta un conflicto potencial, en la medida en que las tasas de interés atractivas para el depositante aumentan el costo de los fondos para los deudores.

La inflación erosiona el poder de compra de los depósitos y el poder de compra de las carteras de crédito. Al ver su poder de compra erosionado por la inflación, los depositantes lo trasladan a otros activos, a otras formas de mantener riqueza, que conservan mejor su valor: propiedades, inventarios, metales preciosos. De igual manera, al ver su poder de compra amenazado por la devaluación, los depositantes lo trasladan

al extranjero: compran dólares, abren depósitos en bancos de Miami o Nueva Orleans. La consecuencia es una disminución de los depósitos, en términos reales, en el sistema financiero nacional.

El dilema resulta porque, si el Banco Central trata de aumentar el crédito interno nominal (imprimir lempiras) más rápidamente de lo que le permite la capacidad y el deseo de las personas de ahorrar y de demandar dinero, viene la inflación. Al final hay más crédito nominal, pero menos crédito real. En la carrera entre la expansión del crédito nominal y la inflación, tarde o temprano la inflación siempre gana.

En resumen, lo que importa es el monto real, en términos de poder de compra, de las transacciones financieras. Ese crecimiento en términos reales es lo que se denomina profundización financiera. La profundización financiera requiere entonces de una política fiscal y monetaria cautelosa, pausada; de una expansión nominal del crédito comedida, para que de esa manera pueda haber una expansión sostenida en el monto real del crédito.

La principal responsabilidad de un intermediario financiero es, a su vez, mantener la integridad de sus fondos prestables. El intermediario tiene esos fondos en custodia, a nombre de los depositantes (o agencias internacionales) que se los confiaron, con el propósito de facilitar la actividad productiva de los deudores. Si no los conserva, viola su compromiso con los depositantes, quienes esperan recuperar la riqueza que pusieron a disposición de otros. Si no los conserva, se verá imposibilitado de ofrecer servicios de préstamo a sus deudores, cuando éstos necesiten ese apoyo.

Para mantener la integridad de los fondos prestables, el intermediario debe evitar que éstos sean erosionados por la inflación. Esto será posible únicamente si las tasas

de interés que el banco cobra son positivas en términos reales, es decir, si superan la tasa de inflación. Como los depositantes también buscarán protegerse de la inflación, el intermediario debe también pagar una tasa de interés positiva por los ahorros captados. Sólo un loco pondría sus ahorros a una tasa de interés del 500 por ciento anual en estos momentos en Argentina. Las políticas de tasas de interés de la institución deben manejarse, por lo tanto, en consonancia con las tasas de inflación esperadas.

Un intermediario que cobre únicamente un 50 por ciento de interés nominal por sus préstamos, cuando la tasa de inflación sea del 100 por ciento al año, verá, por ese solo hecho, el poder de compra de su cartera reducido a sus dos quintas partes en apenas tres años. Así, podrá brindarle el mismo servicio de crédito apenas a un 40 por ciento de su clientela original. Si intentara atender a todos sus clientes, no podría ofrecerles más de un 40 por ciento del poder de compra que originalmente les traspasó. De una manera u otra, la calidad del servicio se habría deteriorado. La institución perdería el apoyo, tanto de sus depositantes, como de sus deudores.

Para mantener la integridad de los fondos prestables, la institución debe también recuperar sus préstamos. Un intermediario que pierda cada año un 20 por ciento de su cartera por falta de pago de los préstamos, se descapitaliza igual que con una inflación semejante. Además, la falta de recuperación genera un efecto de demostración negativo. ¿Si otros no pagan, y no les pasa nada, por qué he de pagar yo?

Para mantener la integridad de los fondos prestables, una institución además debe evitar incurrir en pérdidas de operación. Esto implica tanto reducir los costos de operación, evitando el desperdicio y la ineficiencia, como obtener ingresos suficientes. Los intereses efectivamente ganados son la fuente principal de ingresos para un intermediario

financiero. La tasa de interés cobrada por los préstamos debe cubrir los costos de operación de la institución y la tasa de inflación esperada, al mismo tiempo que permite la acumulación de reservas suficientes por incobrables y hace posible una remuneración atractiva para los depositantes. Lograr este balance no es fácil.

Tercero, el sistema financiero contribuye al desarrollo económico en la medida en que ofrece servicios financieros de alta calidad. Al agricultor le interesa no sólo adquirir suficiente poder de compra con los préstamos, sino que los préstamos sean desembolsados oportunamente, que su manejo sea fácil y flexible, que el plan de amortización corresponda adecuadamente con su flujo de caja, que el plazo sea amplio. Todas estas circunstancias determinan la calidad del servicio. El agricultor desea, en particular, tener acceso a una institución financiera que le ofrezca un servicio oportuno, confiable, amplio y permanente.

Establecer la condición de sujeto de crédito no es siempre fácil. Lo más importante es que el acreedor adquiera suficiente información sobre el deudor para que pueda estimar la probabilidad de falta de pago. Esta información se acumula con la experiencia y con la continuidad de la relación con un cliente dado. Una vez que ha establecido su reputación como buen pagador, el cliente la protege, porque se trata de un activo intangible valioso. Este activo vale más si el programa de crédito es permanente y no transitorio.

El deudor también espera que el programa sea confiable; las pérdidas esperadas de no tener acceso al crédito cuando éste se necesita (por ejemplo, durante una emergencia) pueden ser muy elevadas. Si el servicio no es oportuno, también se le hace incurrir en costos adicionales al productor. Por otra parte, entre más completo sea el

servicio (como en un "supermercado" financiero), más conveniente y menos costoso será para el cliente. Hay muchas ventajas para el cliente de tener tanto sus depósitos como sus operaciones de crédito en una misma institución.

El primer interés del cliente es, por lo tanto, una institución viable y sólida, con la que pueda desarrollar una relación financiera de largo plazo. Esta es, en efecto, la naturaleza de su contrato implícito con el prestamista informal. Al agricultor no le interesan, por consiguiente, políticas que reduzcan la viabilidad de los intermediarios financieros con los que opera, políticas que disminuyan la calidad del servicio que se le ofrece. Por supuesto, si le regalan el dinero, no lo desaprovecha, pero posiblemente no valore tanto a la institución que se lo da.

Cuarto, el sistema financiero contribuye al desarrollo económico cuando presta sus servicios a bajo costo. Esto no significa que la tasa de interés deba mantenerse a niveles artificialmente bajos. ¿De qué sirve una tasa de interés demasiado baja, si los préstamos se desembolsan meses después de cuando se necesitaban o si el banco no autoriza el gasto que el agricultor desea hacer? De qué sirve una tasa de interés artificialmente baja, si la descapitalización del banco lo obliga a reducir drásticamente los montos que puede prestar? ¿De qué sirve el crédito subsidiado, si el agricultor lo recibe un año sí y otro no?

Es necesario reconocer que para poder ofrecer un servicio de calidad, los intermediarios financieros necesitan de márgenes de operación adecuados. Es necesario reconocer también que un mal servicio le impone al agricultor costos adicionales, que encarecen el crédito. Préstamos tardíos reducen la rentabilidad de su actividad. Procedimientos engorrosos desperdician su tiempo y esfuerzos. Banqueros que no

conocen las actividades que están financiando no pueden serle útiles a su clientela. Es sabio el viejo refrán de que "lo barato es caro."

En conclusión, el sistema financiero contribuye al desarrollo económico si, una vez que tomamos en cuenta todos estos elementos, sus operaciones implican un costo bajo, para su clientela y para la sociedad como un todo. La operación del sistema financiero a niveles de costo demasiado elevados implica un desperdicio de recursos. Estos recursos podrían estar siendo mejor empleados en otras actividades: el agricultor atendiendo su finca, en lugar de estar visitando el banco a averiguar qué pasó con su solicitud de crédito; el depositante cuidando su negocio, en vez de estar haciendo fila por horas en una sucursal; el empleado redundante de una institución financiera contribuyendo con su esfuerzo en otra actividad productiva. Si estos costos son demasiado elevados, las transacciones correspondientes no tienen lugar y la profundización financiera disminuye.

IV. Costos de Transacciones

Los servicios financieros no son baratos. La operación del sistema financiero es costosa tanto para los intermediarios como para los clientes.

Lo que importa, para los efectos de las decisiones de producción y de inversión, es el costo total de los fondos para los deudores. Los intereses son sólo una parte de estos costos, con frecuencia no la más importante. Hay otros costos implícitos, como el costo de oportunidad del tiempo gastado en la transacción o las pérdidas por atraso del desembolso. Hay gastos en honorarios de notario, en comisiones, en estados contables, en estudios de factibilidad, en impuestos, en gastos de viaje, en propinas. Hay riesgos de litigios y pérdida de garantías, si las cosas no salen bien. Cuando estos otros costos son elevados, los préstamos son caros. Estos costos adicionales a los intereses tienden a ser particularmente elevados en el caso de transacciones pequeñas.

COSTOS DE TRANSACCIONES

COSTO TOTAL DE LOS FONDOS

**TASA DE INTERES
DEL PRESTAMO**

**TASA DE INTERES DEL
DEPOSITO**

**RENDIMIENTO NETO DEL
DEPOSITO**

(REAL) 0

(NOMINAL) 0

**COSTOS DEL
DEUDOR**

COSTOS DE PRESTAR

GANANCIAS

**COSTOS DE
MOVILIZACION**

**COSTOS DEL
DEPOSITANTE**

INFLACION

Lo que importa para el comportamiento de los ahorrantes es el rendimiento neto de los depósitos, una vez que al interés ganado se le quitan los impuestos, los gastos y el costo de hacer fila en una oficina bancaria. Un pequeño y remoto depositante que gana 6 lempiras de intereses al año en una libreta de ahorros con un saldo de 100 lempiras, no puede cubrir ni el pasaje para venir a retirar los intereses. Se verá obligado, en ese caso, a acumular riqueza de otras formas, tal vez en animales domésticos.

Al intermediario lo que le interesa es que el margen financiero cubra los costos de movilizar los fondos y los costos y riesgos de prestar y le deje una ganancia que le permita crecer. Un intermediario financiero, público o privado, que no gana, se estanca y, si pierde, se contrae y desaparece. Esto le puede pasar a cualquier institución que no se preocupe por su rentabilidad.

El principal indicador del progreso financiero de un país es una reducción en los costos de transacciones en que incurren los participantes (efectivos o potenciales) en el mercado. Una reducción de costos, que entre otras cosas permita achicar el margen financiero, es la manera más eficaz para favorecer simultáneamente tanto a los deudores como a los depositantes. Si el intermediario opera con márgenes menores, podrá ofrecerle una tasa de interés más atractiva a los depositantes, al mismo tiempo que le cobra menos a los deudores. El reto final es esta mayor eficiencia, que reduce el conflicto potencial entre deudores y depositantes.

Los márgenes de intermediación son demasiado amplios cuando no hay una buena recuperación de los préstamos, ya que esto obliga a la institución financiera a acumular reservas para no descapitalizarse. Para reducir el costo del crédito y remunerar mejor

al depositante, además de una mayor eficiencia operativa se necesita, por lo tanto, una reducción de la morosidad.

Entre más artificialmente bajas sean las tasas de interés, por otra parte, menos acceso habrá y más productores quedarán excluidos de las carteras de crédito. Hay que escoger: o crédito más barato pero para menos, o crédito no subsidiado para un mayor número y en montos mayores para cada uno. No se puede tener más, si no se paga más. Igualmente, entre más artificialmente baja sea la tasa de interés, menor será la calidad de los servicios financieros prestados. La calidad tiene un costo. Finalmente, entre más baja sea la tasa de interés, mayores serán los costos de transacciones en que incurran tanto el cliente como el intermediario. El desequilibrio en la tasa de interés genera un exceso de demanda de crédito y obliga al racionamiento. El racionamiento aumenta los costos de transacciones para todos los participantes en el mercado. Estos costos son más onerosos y menos equitativos que tasas de interés más cercanas al nivel de equilibrio. El crédito barato, a la larga, resulta caro.

V. La Nueva Visión

Todas estas consideraciones han llevado a un cambio de enfoque en el análisis y la promoción de los mercados financieros rurales; la Universidad de Ohio State ha estado detrás de este cambio de perspectiva.^{5/} Un enfoque general, que busca entender el funcionamiento de todo el sistema, ha reemplazado los enfoques parciales del pasado. Así, el nuevo enfoque ha adoptado una perspectiva de equilibrio general, una perspectiva de sistemas, y ha abandonado la visión parcial y las acciones incompletas de las décadas anteriores.

El interés ha pasado desde el diseño y la ejecución de programas y de proyectos de crédito específicos, aislados y especializados, hacia una preocupación por la integración y la eficiencia de los mercados. El nuevo enfoque reconoce que el propósito de la política financiera debiera ser la creación de mercados, cuando éstos no existen o son incompletos; el mejoramiento en la operación de los mercados, cuando ésta es ineficiente; y el uso del potencial de los servicios financieros para integrar otros mercados. La contribución de las finanzas al desarrollo resulta precisamente de su capacidad para integrar otros mercados.

Tradicionalmente se han enfatizado las necesidades de crédito y la oferta de préstamos. Esto ha reflejado la dominación de las instituciones por los intereses de los deudores. El nuevo enfoque insiste en la importancia de prestar eficientemente toda la gama de servicios financieros; en particular, se enfatiza la existencia de una demanda por mejores facilidades de depósito. Este énfasis reconoce que toda unidad económica tiene necesidades de manejo de liquidez, así como que la movilización del ahorro local es un mecanismo poderoso para aumentar la viabilidad de la institución financiera.

En el pasado todo el énfasis se puso en la tasa de interés: que debe ser baja, decían unos, que debe ser alta, decían otros. Hoy día sabemos que los costos de transacciones son también importantes y que no deben ser ignorados. Además, mientras que las tasas de interés se pueden fijar por decreto, los costos de transacciones sólo se reducen con la competencia, la innovación y la eficiencia.

El enfoque tradicional enfatizaba la búsqueda de un tipo ideal de institución financiera. Esto llevó a la creación de instituciones especializadas, que han tenido poco

éxito. Ahora sabemos que diferentes tipos de institución poseen ventajas comparativas para atender diferentes clientelas y prestar diferentes tipos de servicios financieros.

Lo que importa es el desempeño de todo el sistema, donde numerosos y diversos participantes en el mercado se vinculan a través de los flujos de fondos y de información. Así, unidades económicas que toman prestado en un segmento del mercado, prestan en otro y de esta manera reducen los costos de transacciones.

Lo que importa es integrar el mercado y encontrar la división del trabajo óptima entre varios tipos de intermediarios, bancos y cooperativas, instituciones públicas y agentes privados. Para esto, las políticas que guían su comportamiento son más importantes que su diseño institucional. Políticas incorrectas le lanzan señales equivocadas a todos los intermediarios, independientemente de su estructura organizacional. Por eso es que un ambiente regulatorio que no reprima y que promueva la competencia es crítico.

El enfoque tradicional promueve el crédito dirigido: dirigido hacia ciertos sectores por los encajes y por los programas de redescuento; dirigido hacia ciertas poblaciones meta por los requerimientos de las agencias internacionales; dirigido hacia el uso de ciertos insumos por la supervisión.

Lo que importa, sin embargo, es crear sujetos de crédito: unidades económicas capaces de tomar prestado, de pagar el interés del mercado, de usar eficientemente los fondos y de pagar los préstamos. Préstamos ágiles, oportunos, sin ataduras, le permitirían a estos sujetos de crédito mejorar su manejo financiero global y aumentar su productividad.

Lo que importa es tener intermediarios financieros capaces de identificar a estos sujetos de crédito a un bajo costo, de atender sus variadas demandas por servicios financieros y de recuperar oportunamente los préstamos.

El crédito dirigido es una manera costosa e infructuosa de crear sujetos de crédito. La intercambiabilidad del crédito hace imposible controlar el uso marginal de los fondos. En vista de esta intercambiabilidad, los deudores pueden fácilmente reemplazar fondos propios con el dinero tomado en préstamo (sustitución) o destinarlos a usos no autorizados (desviación). La adicionalidad que se logra es limitada.

Los esfuerzos por dirigir el crédito, por otra parte, son la fuente principal de costos de transacciones tanto para el acreedor como para el deudor. La dirección no sólo es infructuosa, también es costosa.

En resumen, lo que se necesita es instituciones viables, capaces de ofrecer una amplia gama de servicios financieros, a una clientela amplia, independientemente del uso final de los fondos. Si la tasa de interés que se cobra no está subsidiada, el usuario mismo se encargará de utilizar los fondos en usos que considere prioritarios. El sabe mejor que nadie cómo utilizar eficientemente los fondos. Si le cuestan, usará su buen criterio para economizarlos.

VI. La Promoción de las Finanzas Rurales

Los servicios financieros importan. Ofrecer servicios financieros rurales, sin embargo, es una tarea difícil y costosa. La naturaleza de la economía rural explica en parte los problemas. Los depositantes y los deudores potenciales son más heterogéneos y están dispersos geográficamente, sus transacciones son pequeñas y los riesgos son

elevados. Su actividad es más dependiente de eventos exógenos. El resultado es que elevados costos de transacciones y altos riesgos reducen tanto la demanda como la oferta de servicios financieros rurales.

Los posibles depositantes encuentran que el rendimiento neto por sus depósitos es muy bajo y ahorran en otras formas. Los posibles deudores encuentran que el costo total de los préstamos formales es muy elevado y acuden a las fuentes informales de crédito. Los intermediarios descubren que los costos de administrar una multitud de pequeñas cuentas de ahorros son muy altos. Los intermediarios descubren que los costos y los riesgos de evaluar y administrar una multitud de pequeños préstamos son muy elevados. Por eso no ofrecen ni facilidades de depósitos ni préstamos.

Para ser exitosa, entonces, la promoción de servicios financieros rurales requiere de:

- (a) una modificación del entorno,
- (b) una modificación de las políticas,
- (c) una modificación de las instituciones y
- (d) un mejoramiento de la tecnología financiera.

Las circunstancias del entorno determinan la rentabilidad y el riesgo de las actividades agropecuarias y, por lo tanto, la rentabilidad y el riesgo de los préstamos a los agricultores. Esto es importante, porque el potencial de crecimiento de los intermediarios financieros depende en buena medida de la solvencia y el dinamismo de su clientela.

Agricultores que obtienen rendimientos bajos e inestables no pueden llegar a ser buenos clientes bancarios. Los ingresos bajos limitan su capacidad para ahorrar y colocar

parte de sus activos en un depósito financiero, disminuyen su deseo de pedir prestado, disminuyen las oportunidades para utilizar rentablemente esos fondos y reducen la capacidad y el deseo de pagar los préstamos.

Los intermediarios tendrán más éxito cuando los rendimientos sean elevados, los ingresos rurales crezcan y las políticas no discriminen en contra de los agricultores. Sin embargo, es importante reconocer que el crédito, por sí mismo, no puede mejorar la rentabilidad de la agricultura. El crédito no es una panacea. La solución está en otra parte.

El desarrollo de la infraestructura, la seguridad en la tenencia de la tierra, la existencia de un marco legal que proteja la propiedad y los contratos, aumentan la productividad y reducen los costos de transacciones y así promueven los mercados financieros rurales.

Además de las políticas de precios, impuestos y subsidios, que tienen un impacto crucial sobre los ingresos de los agricultores, el manejo macroeconómico y políticas financieras apropiadas son críticos en la promoción de los mercados financieros rurales. Un manejo macroeconómico cauteloso promueve la estabilidad y protege a las transacciones financieras de la inflación, su peor enemigo. La supervisión y vigilancia de los intermediarios financieros, por otra parte, promueve su solvencia y la confianza del público. Esta confianza es indispensable para que empresas y hogares canalicen su ahorro a través del sistema financiero.

Políticas financieras rígidas han reprimido el crecimiento del mercado en muchos países en desarrollo. Combinadas con la inflación y la devaluación, las restricciones a las tasas de interés han resultado en rendimientos netos para los depositantes que son

negativos en términos reales y han promovido la dolarización y la contracción del sistema financiero regulado. La expansión del sistema no regulado, a su vez, ha provocado una mayor segmentación del mercado. Los encajes legales excesivamente elevados han tenido el mismo efecto. Las restricciones a las tasas de interés, además, han obligado a los intermediarios a adoptar mecanismos de racionamiento que han penalizado a las clientelas difíciles, incluyendo a muchos agricultores. Las restricciones a la competencia en los mercados financieros han reducido la eficiencia del sistema.

Además de políticas no represivas y de un ambiente regulatorio propicio, se necesitan instituciones viables, independientes, permanentes y eficientes. Objetivos inconsistentes reducen la viabilidad de los intermediarios. La especialización excesiva aumenta sus riesgos. La ausencia de movilización de depósitos debilita.

El rendimiento de una institución es determinado por el comportamiento de sus gerentes, sus empleados y sus clientes. Los incentivos que motivan las acciones de estos agentes son críticos. Al intermediario debe otorgársele, además, suficiente autoridad para que pueda evaluar los préstamos con independencia y cobrar los con energía.

Igualmente, se necesitan nuevas tecnologías financieras, que mejoren el acceso a los servicios y su calidad y que reduzcan los costos de transacciones. Nuevos instrumentos y nuevos procedimientos se hacen indispensables para aprovechar más eficientemente la información y mejorar el manejo del riesgo. A menos de que se reduzcan significativamente los costos, será imposible prestarle servicios financieros a amplias clientelas rurales.

NOTAS

- * Conferencia dictada en el simposio sobre la "Misión Estratégica de la Empresa Cooperativa: Producción, Finanzas y Desarrollo," celebrado en Tegucigalpa, Honduras, el 4 y 5 de diciembre de 1989, con patrocinio del World Council of Credit Unions.
- ** Profesor de Economía y de Economía Agrícola en Ohio State University. Anteriormente, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Las opiniones expresadas son las personales del autor.
- 1. Véase Dale W Adams, Claudio González Vega y J.D. Von Pischke, eds., Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión. San José: Trejos Para Ohio State University, 1987.
- 2. Claudio González Vega y Arnoldo R. Camacho, "Flujos Regionales de Fondos y Prestación de Servicios Financieros en las Zonas Rurales de Honduras," informe a USAID, Tegucigalpa, 1985.
- 3. Esta tesis se sostiene por el Banco Mundial, World Development Report 1989.
- 4. Gordon Donald, Credit for Small Farmers in Developing Countries, Boulder, Colorado: Westview Press, 1976.
- 5. Claudio González Vega, "The Ohio State University's Approach to Rural Financial Markets: A Concepts Paper," Ohio State University, 1986.

